

# 中国恢复图们江通海权的战略利益与政策选择

张春宇 梅秀庭

**内容提要** 无论从历史亦或是法理的角度,中国都拥有图们江通海权,但现实中却无法真正行使该权利。恢复图们江通海权的战略意义重大,有利于维护中国的国家安全,提升中国在东北亚地区格局中的战略地位,拓展中国在日本海地区的战略权益,推动图们江国际合作开发和东北亚区域合作,推动我国在北冰洋航道开发中占据先机。本文提出恢复图们江通海权的相关政策建议,包括实施“借港出海”、“租地建港出海”、通过国际三方合作推动恢复通海权等。

**关键词** 图们江通海权 借港出海 租地建港出海

如今的图们江是中俄朝三国界河,中国在图们江的通海权则与图们江的历史归属和时代变迁密切相连。需要特别指出的是,图们江通海权,在狭义层面上指的是中国只图们江江口进出日本海;在广义层面上既包括狭义的图们江通海权,也包括中国通过其他渠道进出日本海的权利。

## 一、中国拥有图们江通海的历史授权

图们江之所以具有重要的战略价值,一个重要原因在于它位于东北亚地区的中心位置,船只可经图们江进出日本海。中国自古以来是日本海沿岸国家,拥有图们江自由航行、进出日本海的历史权利,这是当代中国争取图们江出海权的关键基础性条件。

恢复中国图们江通海权,首先有赖于厘清中国利用图们江通海的历史进程。

最早图们江并非中俄朝三国界河,而是中国的内河,由中国完全自主管理,这一历史延至15世纪中叶。在此之前,中国历代政府都在图们江流域设置了地方行政管理机构,明政府于1411年在黑龙江下游奴儿干地区设立了奴儿干都指挥使司,管辖黑龙江流域、乌苏里江流域至库页岛的广大沿日本海区域。15世纪开始,朝鲜开始向北进行领土扩张;15世纪中期,朝鲜沿图们江中下游南岸地区陆续设置了庆源、会宁、钟城、庆兴、稳城、富宁等六镇,这标志着图们江开始成为中朝两国的界河。由于当时朝鲜是中国的藩属国,中国仍拥有图们江管理权,

可自由出海。19世纪中页开始,清政府被迫与沙俄签订了多个不平等条约,包括1858年的中俄《璦琿条约》、1860年的中俄《北京条约》,中国失去了日本海沿岸的大片领土,沙俄取代中国与朝鲜共有图们江出海口,中国彻底失去了日本海出海口;在清朝官员吴大澂的据理力争下,在1886年签订的中俄《珲春东界约》中,明确恢复了中国在图们江的通海权。据此条约,中国船只可自图们江自由通航日本海,除开辟珲春至上海的内河——近海航线外,更多是在西水罗里(今朝鲜雄尚)进行倒装,往返于符拉迪沃斯托克、元山、釜山和长崎之间,进行繁忙的国际航运及海上经济活动。1886年以后,中国人民一直利用图们江出入日本海,据1911

年《清史稿》记载：“吉林浚图们江航路通于海”。这一历史过程证实,1886年至1938年间,中国人民一直在行使着图们江通海权。直到1938年日本和苏联之间爆发张鼓峰战役,日军封锁图们江江口,中国人民通过图们江进出日本海的活动被迫终止。

新中国成立后,中国没有及时开展恢复图们江通海权的工作。苏联为制约中国进出日本海,在1950年朝鲜战争爆发后,以向朝鲜运送军用物资为名,修建了距江面高度仅11米的俄朝铁路大桥,构成了中国船只进出日本海的物理障碍。1964年的中苏边界谈判中,中国曾提出图们江通海问题;之后,由于中苏关系破裂,图们江通航问题搁浅。改革开放后,中国东北地区亟需加强国际合作,东北亚地区的国际合作问题也受到区域内国家的广泛关注,图们江通海权问题重新引起中国各界的重视。1987年,中国国家海洋局向国务院呈报了《关于恢复我国图们江出海权的建议》,吉林省政府向国务院呈报了《关于解决我国图们江出海口问题的请示》。在1988年中苏边界谈判中,苏联表示不反对中国船只经图们江通航;之后,中方正式向朝鲜提出该问题,朝方亦表示同意。1990年5月,中国考察队赴图们江下游河段进行复航考察,这标志着中国时隔52年后重新行使了图们江通海权,尽管在很大程度上是象征性的。1991年5月,中苏两国签订了《关于中苏国界东段的协定》,其中第九条规定:“苏方在与其有关方面同意中国

国船只(悬挂中国国旗者)可沿本协议第二条所述第三十三界点以下的图们江(图曼那亚河)通海往返航行。与此航行有关的具体问题将由有关各方协商解决。”1991年底,苏联解体,但俄罗斯表示将尊重苏联与中国签署的一切有效协议。然而,1992年中韩建交后,朝鲜开始对中方提出的有关图们江通航问题采取不配合的态度,中国恢复图们江通海权进程受挫。

通过对中国行使图们江通海权历程进程的梳理和分析,可以明确,中国在图们江拥有正当的、历史性的通海权。这一判断成为新中国成立后我国重新获取图们江通海权的关键性基础,它使我们关注的焦点从中国为什么拥有图们江通海权转变为中国如何行使图们江通海权。中国努力恢复图们江通海权的实际行动也让图们江国际合作开发得到了包括联合国在内的各方的高度关注,更重要的是让环日本海地区各国认识到了推进图们江区域开发、加强图们江区域国际合作的重要性。

## 二、恢复图们江通海权对中国的战略意义

恢复图们江通海权的重要性不言而喻,其战略价值体现在以下几个方面:有利于维护我国国家安全;有利于提升我国在东北亚地区格局中的战略地位和话语权;有利于拓展我国在日本海地区的战略权益,丰富和完善我国海洋强国战略;有利于进一步推动东北亚区域合作和图们江国际

合作开发进程,协调推动“一带一路”战略和东北振兴战略的实施;图们江通海权的恢复对于未来联通北冰洋航道同样具有重大意义。

### (一)恢复图们江通海权有利于维护我国国家安全

图们江归属的历史变迁和行使图们江通海权的历史进程,向世界宣告了中国理应拥有图们江通海权这一铁的事实。虽然中国恢复图们江通海权的过程充满了挑战,但作为国家主权的组成部分,中国不应失去图们江通海权。在新时期恢复图们江通海权本身就是维护我国领土主权完整的重要体现。

从国际关系和国家安全的角度来看,图们江所处的东北亚地区是世界主要大国的安全利益与战略利益的交汇点,是世界范围内地域形势最复杂、局势最为敏感的地区之一,是典型的异质政治文明的共存地,不同文明、不同意识形态、不同的发展阶段所引发的矛盾和冲突凸显于该地区。一方面,近年来朝核危机的不确定性愈演愈烈,朝鲜不断地进行核、导试验,意图成为有核国家;而美韩、美日则频繁进行军事演习,企图武力威慑朝鲜,双方的不对称互动使得朝核危机的解决前景黯淡,这不仅严重影响了东北亚地区的总体安全形势,同时也严重威胁到我国国家安全。另一方面,日本以“普通国家”为目标,不断突破以雅尔塔体系为核心的战后国际秩序的底线,企图摆脱战后体制。在战略层面,以建设“自立”、“强大”的日本为战略目

标,以所谓“积极和平主义”为战略理念,日本积极构筑政治大国和军事大国战略,实行“战略外交”,实质上改变了战后长期以来坚持的和平主义道路。日本国家战略的改变和对外战略的转向,使中国海上安全环境趋于复杂化,导致中国维护自身海上安全的难度进一步加大。

因此,中国需要拓宽视野、从多个角度维护国家安全,增进安全利益。其中,恢复图们江通海权、实现自由进出日本海无疑对我国国家安全具有重要的战略意义,将有助于我国军事战略的实施,保障国家安全,进而为东北亚乃至世界的和平与稳定做出积极贡献。无论是回顾历史还是观察现实,日本海都是中国进出西北太平洋的重要战略通道,环日本海的俄罗斯、日本、朝鲜、韩国以及在日本海地区有影响力的美国都对我国东北地区的安全有着重大影响。恢复图们江通海权,将有助于中国深化与周边国家的经济合作关系,逐步推动政治上的互信,一定程度上缓和本地区的紧张局面,推动地区安全局势朝着稳定的方向发展,为维护中国国家安全创造良好的外部环境。

## (二)恢复图们江通海权有利于我国在东北亚地区战略地位和话语权的提升

冷战结束以来,东北亚地区国际秩序一直处于重新塑造的过程中,区域内各个力量的对比变化推动着该地区国际体系的转型。东北亚地区的政治格局呈现多极化趋势,中美俄日韩朝六国分化和合作此消彼长;经济格局

呈现多元并立的态势,区域经济合作的深化既有有利因素,又有不确定性因素;军事格局方面,美俄中日四国实力突出,朝韩实力亦有增强的趋势。在东北亚地区秩序重新塑造的过程中,如何提高中国在该地区国际格局中的战略地位,如何增强中国在该地区的国际话语权,是中国必须深入思量、积极谋划的战略任务。显然,作为迅速崛起的大国,积极推动新秩序朝着更加合理的发展方向、积极推动该地区国际体系转型,有助于中国完成上述战略任务。

中国在东北亚地区拥有重要的国家利益,同时也是该地区具有重要影响力的国家,努力提升在该地区国际格局中的地位,理应是重要的政治利益和战略利益。对中国来说,东北亚地区具有极为重要的战略意义,它是中国和平崛起的地缘基础、国家战略得以实现的重要依托和守护中国东北安全的战略门户。如果中国恢复图们江通海权,一方面能够直接提高中国对东北亚地区、特别是环日本海区域的辐射能力,使中国在该地区的战略竞争中占据主动;另一方面,中国超强的政治组织能力、庞大的经济发展规模以及悠久的历史文化遗产将会为该地区国际经济合作和经济发展创造历史性机遇,这将凸显中国在该地区发展中的重要作用,中国的地区话语权亦将得到提升,使中国主导东北亚地区事务成为可能。

## (三)恢复图们江通海权有利于提升我国在日本海的海权战略利益,丰富海洋强国战略内容

### 益,丰富海洋强国战略内容

日本海位于东北亚地区的中心位置,既是西北太平洋的边缘海,也是东北亚的海上枢纽。中国东北地区、俄罗斯远东滨海地区、朝鲜、韩国和日本环绕在日本海的四周,日本海在地缘政治层面对区域内各国都有着重大的战略意义。日本海地区海权格局的演变及其走向,在一定程度上决定着整个东北亚地区的未来。对中国而言,日本海是中国进出西北太平洋和北极地区的关键性海域,然而受制于图们江出海口的限制,长期以来中国都未能自由出入日本海,中国在日本海地区的海权影响力十分有限。

中国既是陆地大国,也是海洋大国,拥有广泛的海洋战略利益。当前,中国正在实施海洋强国战略。如果图们江通海权得以恢复,中国在日本海的存在感和实际影响力将得到极大提升,中国在日本海地区的战略权益、特别是海洋战略利益也将得以增进。

一方面,恢复图们江通海权本身就是中国在日本海地区的重要战略权益。无论是从历史性权利的角度还是从法理依据的角度,中国都理所应当拥有图们江通海权,与图们江密切相关的俄朝两国对中国的这一权利亦不反对。因此,中国更应尽快恢复图们江通海权,并以此为基础,增进我国在日本海地区的战略权益。另一方面,伴随恢复图们江通海权这一战略权益而来的将是中国在日本海地区的海洋经济利益、海洋安全利益和海洋军事利益。如果中国能够恢复图们江通海

权,中国就可以自由出入日本海而不必囿于俄朝两国的限制,并在图们江流域建设港口或港口群,促进海上贸易、发展海洋经济,推动区域内各国之间的经济合作,造福于东北亚地区;同时,经济合作的深化或可缓解东北亚地区的安全困境,中国的安全利益将得到有效维护,甚至在适当的时间,中国的军舰可以经图们江出入日本海,增强中国的战略威慑力,促成军港的建设也不无可能。

#### **(四)恢复图们江通航权有利于我国“一带一路”战略和东北振兴战略的落实**

早在数十年前,中国就有专家指出要加快推进图们江地区国际合作开发,并详细论述了合作开发的可能性、必要性、重要性及措施。自1992年联合国开发计划署(UNDP)倡导图们江区域合作开发项目以来,中、俄、朝、蒙、韩等五国积极推动图们江国际合作开发,图们江区域合作机制不断健全,合作领域不断拓展。然而,囿于政治、外交、安全、经济、国际关系等多方面因素的限制,图们江地区国际合作开发尚未达到人们预期的成效。制约图们江地区国际合作开发及东北亚地区合作的关键性问题之一即是图们江自由通海问题,即区域内各国未能有效利用和发挥图们江通海的优势,其核心则是中国至今都未能正常行使图们江通航权。

自古以来,以珲春为枢纽,面向东北亚地区的东北亚丝绸之路就是丝绸之路的重要组成部分,历史上的珲春是东北亚地区著名

的国际性商埠。作为新中国工业的摇篮,东北地区也曾在中国经济版图中占据重要位置。随着改革开放的深入,东北地区的经济发展逐渐落后于东部沿海地区,甚至落后于中西部地区,东北地区的经济发展逐步陷入困境。与其他地区相比,因缺乏便捷的出海通道导致对外开放程度不足是东北经济发展的重要瓶颈。解决东北经济发展问题,一项重要措施是挖掘自身内在优势,扩大对外开放力度,积极推进国际经济合作,充分利用国际合作推动东北振兴。当前,中国正在全面推进建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”,同时也在实施东北振兴战略。这两大战略的交汇处即在图们江流域。“一带一路”战略旨在加强中国与周边国家的互联互通,实现共同发展。在这一战略中,东北地区具有独特的区位优势,是中国推动东北亚区域合作的先锋和主阵地。打通图们江入海通道,将为东北地区的经济发展和对外开放创造良好条件,使东北地区可以更加便捷地与俄罗斯、日本、韩国、美国等国家开展国际贸易,从根本上打开图们江地区国际合作开发的局面。

#### **(五)恢复图们江通航权有利于我国在北冰洋航道开辟中占据先机**

北极航道是指穿过北冰洋,连接太平洋和大西洋的海上航道,这条航线极具军事价值和经济价值,战略地位十分突出。目前,北冰洋已开辟有从摩尔曼斯克经巴伦支海、喀拉海、拉普捷

夫海、东西伯利亚海、楚克奇海、白令海峡至俄罗斯远东港口的季节性航线,以及从摩尔曼斯克直达挪威的达斯瓦尔巴群岛、冰岛的雷克雅未克航线和英国伦敦等航线。长期以来,太平洋与大西洋之间的联通多是通过巴拿马运河、苏伊士运河,或绕道非洲南部好望角来实现的。与已有的这些航线相比,北极航道的贯通将会大大缩短东亚、北美和欧洲之间的海上航程,带来巨大的商业利益和经济利益,全球贸易格局或将因此而改变。我国的“21世纪海上丝绸之路”倡议也包括从中国到俄罗斯,穿越北冰洋,抵达大西洋的北冰洋航道路线计划。

东北亚地区位于北极航道的交通线上,如果打通从图们江地区向北经日本海连通我国东北地区,衔接中蒙俄经济走廊,参与俄罗斯北方航道建设,寻求与加拿大西北航道利用合作,就会形成一条北出日本海,连接北冰洋航道的新的“海上丝绸之路”。中国东北地区、华北地区与欧洲、北美之间的贸易成本将大大降低,迎来一个贸易、投资大繁荣的历史时期。

依据上述分析,恢复图们江通航权势必增进中国在东北亚地区、日本海地区,甚至是西北太平洋地区的战略利益,增强地区影响力。恢复中国图们江通航权具有重大意义和战略价值,这不仅体现在恢复权利的本身,而且如何恢复图们江通航权则是更重要的议题,也是新时期中国重要的战略任务。

### 三、中国恢复图们江通海权的政策选择

1991年,在联合国开发计划署的积极倡导下,中、俄、朝、韩、蒙五国共同启动了图们江区域合作开发项目(TRADP),该项目于1995年进入区域合作开发的实施阶段。2005年,该项目更名为大图们倡议(GTI),成为东北亚地区政府间合作机制。大图们倡议(GTI)目前包括四个成员国:中国、俄罗斯、韩国和蒙古国,以及一个观察员国日本,秘书处设在中国。朝鲜在2009年第二次核试验后退出图们江区域合作开发。朝鲜半岛局势的恶化和朝鲜的不参与,成为影响图们江区域合作开发的主要障碍之一。目前,图们江区域合作正处于新的历史发展时期,大图们倡议在2016年开始转变为独立的政府间合作组织,与此同时,中国的“一带一路”倡议、韩国的“亚欧大陆”倡议、蒙古的“草原之路”倡议和俄罗斯的“跨欧亚运输大通道”倡议等汇聚图们江流域,为该地区合作开发提供了新的契机。但不容忽视的是,图们江区域合作仍然面临诸多瓶颈,各国在此问题上都有各自的战略考量。如何推进各国的战略有效对接,推动各国在更深层次上开展合作、实现共赢,是摆在东北亚各国面前的重要议题。

积极实施东北振兴战略,全面融入“一带一路”倡议,无疑将会为中国东北地区扩大对外开放、促进经济发展赢得更广阔的空间;在引进日韩等国的投资和技术的同时,强化与俄、蒙、朝等

国在能源资源、矿产领域的合作,从而实现与东北亚各国的合作共赢。为实现上述宏伟目标,东北亚各国有必要加强通道建设,尤其是海上通道的建设。图们江通往日本海是东北亚地区重要的海上通道,其重要性和优越性毋庸置疑,但最大的困难是化解各国、主要是俄罗斯和朝鲜在这个问题上的战略忧虑。

首先,中国应进一步推进“借港出海”战略,利用俄罗斯或朝鲜的港口作为中国东北地区进出日本海的优先选项。所谓“借港出海”,就是借助他国的港口为我所用,满足通往日本海的现实需求。“借港出海”是在目前条件下、特别是中国船只未能经图们江自由进入日本海的情势下,可选择的最为灵活且最为俄朝两国接受的政策。“借港出海”战略既有其优势,亦有其不足。以借俄罗斯港口出海为例,其优势在于,充分挖掘中俄利益的契合点,在俄罗斯现有港口的基础上,扩充基础设施和港口建设,这既能降低中国进出口货物的成本,也能促进俄罗斯港口地区的经济发展,从而实现双方的务实高效合作。其不足在于,“借港出海”始终只是借用俄罗斯的港口,中国并不拥有港口主权,因此容易受到俄罗斯的掣肘。如果未来中俄关系出现恶化,中国“借港出海”战略就有被迫中止的可能。从战略要素的角度来看,“借港出海”战略受制于他人是这一战略天生的缺陷。

当前,中俄韩、中俄韩日均已开通铁海联运航线,在一定程度上提高了东北亚各国之间货物进

出口的便捷程度,但这些航线运力有限,实际运行时断时续,无法满足各国发展的长期需要。在2014年5月举行的上海亚信峰会上,吉林省与俄罗斯苏玛集团签订了合作建设扎鲁比诺万能海港的框架协议,决定合作对该港口进行升级改造,并计划建成以集装箱运输为主的重要国际货运港口。这既是中国推进“借港出海”战略的重要手段,也是俄罗斯远东发展战略的组成部分。为扎实、稳健地推进“借港出海”战略,中国必须与俄罗斯保持友好合作关系,增强政治互信和战略互信,积极寻找双方的利益共同点。特别是俄罗斯远东地区有待开发,中国可以发挥和利用自身优势,与俄罗斯共建基础设施,加强互联互通,使双方都能够在合作中增进互信、在互信中深化合作。

其次,中国应采取灵活务实的原则和策略,加快与俄朝两国进行外交谈判,尽早签订图们江国际通航协定或协议,推动中国船只经图们江自由出入日本海的权利成为现实。唯如此,中国才是真正恢复了图们江通海的权利。一旦这一权利得以恢复,中国可扩建珲春港或在珲春河口至防川一线建设河港群,疏浚图们江河道,使图们江可通航更大吨位的船只。这一方案的优势十分明显,中国东北地区的货物进出口将更加便捷,可以全力建设珲春,将珲春打造成东北亚地区的中心城市,引领东北经济,辐射和带动俄朝两国周边地区的经济发展。

以2015年11月6日中法两国联合发表的《关于开展第三方

市场合作的联合声明》为标志,国际三方合作成为中国参与国际经贸合作的重要方式之一;2015年至今,陆续有多个国际三方合作协议的签署,其中中蒙俄三国签署了《中、俄、蒙发展三方合作中期路线图》。国际三方合作模式有利于拓展多边合作,消除多边分歧;未来,中俄朝三国之间的图们江通海权问题也有可能通过签署国际三方合作协议,开展国际三方合作项目来解决。当然就目前俄罗斯和朝鲜的态度来看,实现国际三方合作,解决图们江通海权问题的时机尚未成熟。

目前,从俄罗斯的角度来看,俄方虽然不反对中国恢复经图们江自由通海的权利,但亦不积极。俄罗斯既希望通过参与图们江地区国际合作开发来促进远东地区的经济发展,又担心这种次区域合作会鼓励其远东地区脱离联邦政府的控制。同时,俄罗斯对中国积极拓展在东北亚地区的影响力也有所顾忌。如果上述方案得以实施,中国的珲春港有可能成为该地区最大的港口和国际城市,这势必会影响到俄罗斯远东地区港口的发展。因此,采取这一方案的一大难点就在于如何打消俄方在战略上的忧虑。

从朝鲜的角度来看,20世纪90年代以来,由于中韩建交、朝核危机等多方面因素的影响,朝方对中国恢复图们江通海权并不支持,甚至在某种程度上阻碍着中方恢复这一权利。因此,如何促使朝方转变态度,也是这一方案能否实施的焦点问题。

再次,“租地建港出海”可以

成为中国的另一项政策选择。从理论上讲,“租地建港出海”比“借港出海”具有更高的可靠性,与俄罗斯或朝鲜进行租地谈判,签订相关协议或条约,在一定时期内租用俄或朝的部分土地用于港口建设和运营。从可能的实际效用来看,“租地建港出海”可以依据图们江区域未来发展的需要,建设规模适当的港口;在一定程度上可以摆脱“借港出海”政策中俄方或朝方对中国出海的限制。但这一方案的实施难度也比“借港出海”大得多,该方案需要放弃现有港口、另建新港,这势必会影响俄朝两国现有港口的发展;而且具体的谈判条件,比如在何处选址等,必将引来各方激烈的博弈,这有可能使该方案的实施遥遥无期。尽管如此,一旦条件成熟,中国应积极推动“租地建港出海”,使我国在日本海沿岸拥有一处自主管理使用的港口。从地理位置来看,俄罗斯哈桑区南部,即波谢特港以南到图们江口的地区是最适合租借的地区;该地区人烟稀少,大片土地荒芜;其中最合适的是青海湾以西不足200平方公里的土地,可以在青海湾的西岸建设港口。

除以上三种方案外,还有中俄朝三方合作选址建港、通过国土置换建港等方式可以考虑,但这些方案更复杂,实施难度更大。以上任何一个方案的实施都具有一定的难度,都需要中国从易处和细处做起。中国古代哲学名言所说:“图难于其易,为大于其细。天下难事,必作于易;天下大事,必作于细。”为了我国的战略利

益,中国必须抓住与周边国家、特别是与俄罗斯的关系正处于历史最好时期的机遇,积极谋划,深入细致地进行研究论证,在适合的时机采取恰当的政策,确保我国真正拥有图们江通海的权利。

(作者单位:张春宇,中国社会科学院世界经济与政治研究所;梅秀庭,江苏省委党校科社教研部)

#### 主要参考文献:

丁士晟:《图们江地区开发》,长春,吉林人民出版社,1993年版。

姜长斌:《中俄国界东段的演变》,北京,中央文献出版社,2007年版。

陈慧:试析15世纪中叶图们江成为中朝界河,《中国边疆史地研究》,2007年第3期。

张宗海、张临北:吴大澂与中俄珲春东界约,《俄罗斯学刊》,2013年第6期。

陈才:图们江流域的区域国际合作开发模式,《地理学报》,1999年增刊第1期。

石源华:图们江入海通道的前世今生,《世界知识》,2014年第21期。

高科:东北亚地区安全形势与我国面临的安全挑战,《江南社会学院学报》,2013年第2期。

窦博:北冰洋航道与中国图们江出海战略探讨,《东北亚论坛》,2012年第3期。

石源华:三论打通图们江入海通道,《世界知识》,2015年第11期。

David Kerr. Opening and Closing the Sino-Russian Border: Trade, Regional Development and Political Interest in North-East Asia[J]. Europe-Asia Studies, Vol.48, No.6, 1996.